

# Presidencialismo e Parlamentarismo (\*)

SILVEIRA NETO

**SUMARIO:** 1. Observações Preliminares — 2. O problema do Poder e sua Limitação — 3. O Presidencialismo, Síntese Histórica e Funcionamento — 4. O Parlamentarismo, Síntese Histórica e Funcionamento — 5. Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil. 6 — Conclusão.

## 1. OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

O presidencialismo e o parlamentarismo são sistemas de governo e dizem respeito às relações entre os poderes da democracia moderna: legislativo, executivo e judiciário. A terminologia ainda não está inteiramente fixada quanto ao nome, a saber, se são **regimes** (têrmo que encontramos no prof. Vedel) ou **sistema**. A última denominação, **sistemas de governo**, foi consagrada no Ato Adicional que instaurou recentemente tal modalidade no Brasil e é a que merece melhor acolhida.

Tanto sob o aspecto histórico como sob o aspecto constitucional, são sistemas de governo inteiramente diversos, conforme se pode notar a partir da própria etimologia. Com efeito, presidencialismo vem de **presidir**, que dá idéia de mando, de superioridade, de um poder superior. Sabe-se que o regime ou sistema presidencialista dá predominância ao executivo, chegando, em muitos casos, à sua hipertrofia. Parlamentarismo

---

(\*) Prova escrita do concurso para a livre docência de Teoria Geral do Estado, realizado em novembro de 1961.

(de **parliamentum**), dá idéia de **diálogo**, de discussão, de colaboração mais íntima dos poderes.

Como se pode notar por essas observações preliminares, o presidencialismo e o parlamentarismo são técnicas de realização das funções essenciais do Estado, e, embora divergindo quanto à maneira de executá-las, ambos se apóiam nos postulados fundamentais da democracia, a saber, a supremacia da constituição, a separação dos poderes, a pluralidade partidária e o respeito aos direitos da pessoa humana.

Outro sistema de govêrno ao qual devemos fazer referência, não apenas por interêsse histórico, como também por interêsse jurídico, é o sistema do govêrno de assembléia. Tal sistema, também chamado **convencional**, consistiu em que o poder legislativo absorvia os demais poderes, como sucedeu na Revolução Francesa, durante a ditadura de Robespierre.

Se, como sistema de govêrno, é hoje praticamente inexistente, há autores que consideram como govêrno de assembléia o que se pratica na Inglaterra, em vista do obscurecimento do poder régio e fortalecimento das câmaras. Embora seja um sistema **sui-generis**, baseado na organização piramidal do poder e não na separação dos poderes, o sistema soviético lembra o govêrno de assembléia. É verdade que o Soviete Supremo é o poder legislativo por excelência do regime russo; na verdade, porém, o Soviete Supremo **delega** os poderes ao Presidium, que é um poder colegiado.

Convém ainda esclarecer que o presidencialismo e o parlamentarismo são sistemas que nasceram e evoluíram de maneira diversa, conforme as condições sociais e políticas de cada país, e, por isso, não têm uniformidade rígida de aplicação. A explanação histórica sôbre tais regimes esclarecerá a nossa afirmativa.

## 2. O PROBLEMA DO PODER E SUA LIMITAÇÃO

A limitação do poder, por ser assunto ligado diretamente ao tema, merece uma ligeira explanação histórica. Poder **ilimitado**, no sentido rigoroso do têrmo, raramente existe no mundo

político, pois o poder, em si, já é um processo de interação social. Ainda que seja um único governante, tem êle de apoiar-se em outros poderes, como acontecia com os césares romanos, que se garantiam nas tropas ou no senado. Entretanto, não podemos confundir a limitação do poder, em sentido lato, com a separação dos poderes; se aquela existiu em regimes antigos, ainda que por meios indiretos, esta nasceu com as idéias do contratualismo e do Estado moderno. Para exemplificar, consideremos a limitação do poder em Roma. Não tinham os romanos a noção de separação de poderes, mas o poder imperial era limitado por várias magistraturas. Extraordinária era a atuação do tribuno do povo, cujo direito de opor-se a uma lei, em nome do povo, era uma função realmente democrática, mesmo no sentido moderno do termo. As demais magistraturas, como as exercidas pelo pretor, pelo censor, pelos cônsules, e outras, também limitavam extraordinariamente o poder do príncipe.

Na Idade Média, em que se tornou um tanto difusa a noção de poder político, através do seu fracionamento pelos senhores feudais, a limitação do poder se exerceu sobretudo graças à noção de contratualismo. Os chamados **corpos intermediários** ou poderes estamentais, mais tarde configurados nos **Estados Gerais**, constituíam um óbice muito grande ao absolutismo, ou melhor, ao poder único do príncipe. Além de tudo, a função da Igreja foi muito expressiva nesse setor, chegando a um ponto em que ela absorveu o poder temporal, isso pelo século XIII.

Insistimos nesse ponto, isto é, que o poder absolutamente ilimitado é um exagero, porque não se confunde **limitação** com **separação** de poderes. A separação de poderes é um postulado do Estado liberal, que surgiu com a noção contratualista da sociedade. E, mesmo assim, podemos ver que Rousseau, considerado o pai da democracia absoluta, não se ocupou do problema.

Foi Locke quem primeiro estabeleceu a repartição dos poderes, classificando-os em quatro tipos: legislativo, executivo, federativo e prerrogativa, sendo que o primeiro estava com as

câmaras e os três últimos com o rei. John Locke, como liberal e burguês, defendeu sobretudo a atividade da classe média e mercantil, em ascensão na Inglaterra de seu tempo, daí o seu empenho em frisar que a democracia consistia principalmente no respeito à propriedade.

Foi Montesquieu quem, observando de perto as instituições inglesas, formulou as bases definitivas da separação dos poderes, tornando-se célebre a sua expressão: «O poder limita o poder». Daí por diante, transformou-se em verdadeiro dogma do constitucionalismo político, conforme nota o prof. Darcy Azambuja, o princípio da separação de poderes. Paradoxalmente, a Revolução Francesa conciliou êsse princípio com a teoria da soberania nacional de Rousseau, pois, segundo esta, a Nação forma um corpo único e soberano que nem mesmo pode ser representada.

Diz-se que Aristóteles foi um precursor da teoria da separação de poderes; não chegou, contudo, a formulá-la em termos claros (poderíamos dizer — **racionalizá-la**), conforme fêz Montesquieu, porque lhe faltou a noção precisa de funções jurídicas do Estado.

A nossa exposição visa a mostrar que os sistemas presidencialistas e parlamentaristas não podiam existir em regimes políticos em que a separação dos poderes não era **institucionalizada**. De fato, ainda que limitado em seu poder, o monarca era-o por outros meios, como a Igreja, os «corpos sociais», o direito natural, mas comumente nêle se confundiam todos os poderes. Acode-nos à memória a figura de São Luís, Rei de França, distribuindo justiça pessoalmente, como um bom patriarca, o que significa que êle próprio era legislador, administrador e juiz. Igualmente, é preciso observar que as decisões do príncipe tinham caráter administrativo em muitos casos, isto é, visavam a solucionar casos concretos, sem o caráter de **generalidade** das leis do Estado moderno.

Com essas observações sôbre a limitação do poder e a separação dos poderes, estamos aptos a entender melhor o presidencialismo e o parlamentarismo.

### 3. O PRESIDENCIALISMO, SÍNTESE HISTÓRICA E FUNCIONAMENTO

Os autores mais abalizados são unânimes em considerar o presidencialismo como um fenômeno político típico da democracia norte-americana. A razão fundamental dêsse fato é evidente: os Estados Unidos partiram da descentralização para a centralização; primeiro as colônias se confederaram para depois se federarem. O melhor meio que tiveram os legisladores daquela época, para evitar a desagregação das colônias, que antes gozavam de muita autonomia, foi o de reforçar o poder executivo. É interessante notar que **federalista**, nos Estados Unidos, como foi Hamilton, não era o partidário de maior autonomia dos Estados, mas de maior centralização do poder da União, como expusemos.

A centralização originou-se evidentemente do processo do federalismo norte-americano, que foi um processo por **agregação**, isto é, união de unidades autônomas para formar um todo, ao contrário do Brasil, em que o processo foi de **segregação**.

A característica de predominância do poder executivo na vida política da nação foi, portanto, realizada de maneira muito clara na constituição norte-americana, talvez mais bem realizada na prática que na teoria, pois é sabido que a lei fundamental dos Estados Unidos é sintética e não desce a pormenores.

Os legisladores norte-americanos eram influenciados pelas doutrinas em voga na França; conheciam Rousseau, Montesquieu, os enciclopedistas. Por isso, embora adotando um critério de fortalecimento do poder central, por razões e circunstâncias próprias, procuraram realizar igualmente as duas outras características principais do presidencialismo, a saber, a **harmonia** e a **separação de poderes**. Esse princípio, inteiramente à maneira de Montesquieu, foi aceito de modo rígido. E já a Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, havia postulado: «O poder legislativo e o poder executivo do Estado devem ser distintos e separados da autoridade judiciária; e a fim de que, tendo também êle de suportar os encargos do povo e

dêles participar, possa ser reprimido todo o desejo de opressão dos membros dos dois primeiros, devem estes, em tempo determinado, voltar à vida privada, reentrar no corpo da comunidade de onde foram originariamente tirados; e os lugares vagos deverão ser preenchidos por eleições freqüentes, certas e regulares».

Analisando o sistema norte-americano, estamos, ao mesmo tempo, explanando as características fundamentais do presidencialismo, cuja evolução tem sido objeto de várias alterações, apesar do apêgo norte-americano à letra da constituição. Logo de início, o presidencialismo norte-americano degenerou no que foi chamado de **governo de juizes**, dado o arbítrio dos membros da Suprema Côrte em, não apenas **resolver** os conflitos surgidos em face da constituição, mas em interpretar a constituição. Isso, como se sabe, constituiu um verdadeiro entrave à legislação social nos Estados, tendo feito Franklin Roosevelt um grande esforço para aprovar as medidas do **New Deal**, para isso substituindo juizes de mentalidade conservadora por juizes menos apegados aos postulados liberais.

A harmonia e independência dos poderes é princípio consagrado do sistema presidencialista, e, nesse ponto, de acôrdo com os ensinamentos de Montesquieu. Os publicistas, no entanto, argumentam muitas vêzes que isso não é possível, pelo menos de modo rigoroso, porque o poder do Estado é um só. Assim é o caso de Fischbach que, ao invés de falar em separação de poderes, fala em **distribuição** do poder. Seja questão de terminologia ou não, o certo é que, partindo dêsses dados essenciais — harmonia e separação dos podêres, predominância do executivo — o presidencialismo apresenta outros aspectos que o diferenciam claramente de outros sistemas, conforme vamos expor.

O executivo, eleito pelo povo, é **órgão imediato** do Estado, portanto, tem responsabilidade política. Geralmente, o processo de eleição é o sufrágio direto, como no caso do Brasil (até o recente Ato Adicional parlamentarista), mas, nos Estados, há eleições primárias, formando colégios eleitorais. O presidente tem iniciativa das leis, mas não é obrigado a comparecer

perante o congresso, nem êste tem o direito de exigí-lo. O ministério é constituído de elementos responsáveis perante o presidente e por êle escolhidos, mas não são obrigados a comparecerem ao congresso para fundamentarem as suas decisões. Estas sòmente precisam ter o beneplácito do presidente; êste, responsável pelo govêrno, é não só chefe do govêrno como chefe de Estado. A independência dos poderes não é tão rígida nem tão absoluta como possa parecer; o presidente colabora de certo modo com a função legislativa, através do veto, pelo qual impede ou retarda uma lei, e também através dos projetos que pode enviar ao congresso.

O poder judiciário guarda, outrossim, a sua independência, e sòmente se manifesta quando provocado a pronunciar-se sôbre a constitucionalidade das leis, geralmente não para declará-las nulas, porém para dizer que não se aplicam ao caso concreto. Essa atividade jurisdicional de guarda da constituição é de grande importância no regime presidencialista.

Pelo motivo de sua predominância entre os poderes e de sua discricão e ingerência nos negócios públicos, não quer dizer que o presidente seja absoluto, podendo mesmo ser destituído através do **impeachment** nos crimes de responsabilidade. O prof. Maurice Duverger diz que o sistema presidencialista, nos países sul-americanos, degenerou em uma espécie de ditadura do executivo, e que tal não ocorreu nos Estados Unidos por causa da índole democrática do povo e seu respeito à lei.

#### 4. O PARLAMENTARISMO, SÍNTESE HISTÓRICA E FUNCIONAMENTO

O parlamento clássico não foi um sistema criado arbitrariamente por lei ou resultado cerebrino de ideólogos. Surgiu, evoluiu e estratificou-se na Inglaterra, graças ao senso democrático do povo britânico e sua maneira pragmática de resolver os problemas mais pela evolução que pela revolução.

O que o caracteriza é, sobretudo, ser o govêrno de gabinete. Històricamente, sabe-se que o gabinete tem origens antiquíssi-

mas, vem do século XI, dos tempos de Guilherme de Orange. O rei tinha então um conselho privado constituído geralmente de barões e elementos do alto clero. Quando precisava resolver certos assuntos, o monarca escolhia determinados elementos que formavam uma espécie de pequeno colegiado ou mesmo gabinete. Aos poucos, tal gabinete foi adquirindo poder e o principal membro do mesmo entendia-se diretamente com o rei, ao qual dava ciência das decisões tomadas por seus pares. Evidentemente, essa evolução durou séculos e sofreu até mesmo interrupções, como durante a ditadura de Cromwell.

A princípio, apenas participavam da assembléia os barões ou altos titulares eclesiásticos; posteriormente, elementos da burguesia também se imiscuíram no govêrno, dando origem mais tarde à Câmara dos Comuns. Mas isso é secundário sob o aspecto que estamos analisando, porque mostra simplesmente que o regime britânico veio evoluindo da aristocracia para a democracia.

Primeiramente, o rei se viu privado de decretar impostos sem anuência do Parlamento, em 1215, com João Sem Terra; em 1688, houve, outra transformação radical, o rei perdeu a faculdade de expedir leis, que passou para as Câmaras. Destas, o papel da Câmara dos Lordes foi-se apagando paulatinamente, a ponto de ser hoje quase uma instituição decorativa, porque o autêntico poder passou para a Câmara dos Comuns.

Dêsse modo, pela rápida exposição histórica, vê-se que o parlamentarismo repousa na igualdade de poderes e no govêrno de gabinete. Daí decorrem alguns aspectos que devemos ressaltar. O rei ou presidente (poder executivo), é irresponsável. Na Inglaterra há mesmo uma frase interessante: «King can do not wrong» (O rei não pode errar). Podemos dizer, então, que o presidente é chefe do Estado, mas não é chefe do govêrno, porque êste é o presidente do conselho de ministros. Os ministros são responsavelmente solidários perante o parlamento. O presidente do conselho de ministros ou gabinete, indicado pelo rei ou presidente, tem de ser aprovado pelos parlamentares, que o podem destituir como ao gabinete todo, mediante um voto ou moção. Vê-se que os poderes do

parlamento são muito grandes, mas há certo equilíbrio de poderes, porque o executivo usa do poder de dissolução das câmaras. Daí por que o chamado sistema de **freios e contrapesos** funciona com maior precisão no sistema parlamentar, o qual, conforme dizem os autores, marca até as horas e minutos da democracia.

Nos regimes republicanos, a eleição do presidente faz-se por meio indireto, através do parlamento, mas nisso não há nenhuma inconveniência, porque os seus poderes (como os do rei) não são tão grandes como no sistema presidencial. Por outro lado, o parlamento não é absoluto em suas decisões, receioso sempre do poder de dissolução especificado em vários casos nas constituições. Há, então, o que se costuma chamar de «comunicação de poderes», em suma, equilíbrio entre ambos, permanecendo, outrossim, o judiciário, com a sua autonomia assegurada.

O parlamentarismo, tendo nascido de um processo histórico muito peculiar à Inglaterra, evoluiu naturalmente e só foi configurado com lineamentos mais precisos nas constituições modernas, dizendo-se, que o parlamentarismo foi **racionalizado**.

Não vamos entrar em pormenores sobre o funcionamento do sistema, porque isso é matéria de legislação, está geralmente expresso nas constituições, e varia conforme cada país.

Os autores geralmente afirmam que o parlamentarismo só funciona efetivamente com a dualidade de partidos, como é o caso inglês, pois o gabinete só possui estabilidade quando apoiado numa sólida base parlamentar e esta só se consegue mediante o sistema dual de partidos. Talvez assista razão a quem argumente nesse teor, porque a França, com seu regime pluripartidário, até hoje ainda não conseguiu estabilidade de governo. E vimos como, recentemente, foi necessário reforçar o poder executivo para enfrentar uma crise política.

Em nossa opinião, o parlamentarismo realiza de maneira mais eficiente a democracia, dando ao legislativo a relevância que êle deve ter. O poder de fazer a lei é a principal função do regime democrático e êsse poder compete aos representantes

do povo. Sistema muito sensível à opinião, é evidente que o seu funcionamento autêntico repousa na educação política do povo.

## 5. PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO NO BRASIL

Emancipado na época do liberalismo constitucional e por uma elite fortemente influenciada pelos regimes europeus, o Brasil adotou, no Império, o sistema artificialmente, sobretudo por causa de não termos ainda um corpo eleitoral organizado e capaz de entender as sutilezas desse sistema de governo. Utilizando o chamado poder **moderador**, o imperador Pedro II manipulou como quis a política nacional. Os partidos, por falta de conteúdo ideológico e programático, revezaram-se no poder, constituindo **situação e oposição**, mas sem que isso implicasse uma nova diretriz na política governamental.

Ultimamente, a instauração do sistema parlamentar veio tirar-nos de uma grave crise política, gerada principalmente pelos males do presidencialismo. Este, de fato, foi uma transplantação do regime norte-americano que não se adaptou à realidade brasileira. O que vimos foi o excesso de poder confiado ao presidente, cuja eleição vinha criando uma crise periódica no país. Mal se acabava de eleger um presidente, já se falava na eleição de outro, e isso acirrando os interesses individualistas ou de grupos oligárquicos. O executivo, utilizando uma poderosa máquina burocrática, distribuía favores e empregos, verbas e sinecuras, de modo a favorecer largamente a corrupção eleitoral. Não vamos ao ponto de dizer que foi somente o presidencialismo que trouxe a instabilidade ao país, porque há outras causas, como o surto industrial, êxodo das populações dos campos, politização das massas e influência de novas ideologias. Mas não há dúvida de que o sistema presidencial, acirrado com um federalismo criado por via de **segregação** (vimos o que foi a chamada «política dos governadores», muito diversa da autonomia dos Estados norte-americanos), foi o principal fator da inquietação política entre nós. Os poderes do executivo

eram tais em nosso antigo sistema que êste não passava, na verdade, de um govêrno discricionário com roupagem de legalidade.

## 6. CONCLUSÃO

A verdade é que não é o sistema de govêrno que cria, por si, o regime democrático. A democracia é o regime da lei, de possibilidades iguais para todos, de confôrto e dignidade, e, por isso, só pode existir onde houver um Estado compenetrado de que a sua função não é ser um Leviatã poderoso nem uma oligarquia de poderosos nem a opressão sôbre o povo. Como bem diz o prof. Ataliba Nogueira, o Estado é meio, é instrumento da prosperidade pública. A sua finalidade precípua é realizar a justiça, mas hoje não se pode entender a justiça apenas sob o aspecto comutativo. O Estado supre as deficiências do organismo social, através de suas funções secundárias, das tarefas que executa. Nem desconhecer o homem, como o liberalismo, transformando-o em indivíduo; nem transformá-lo numa categoria econômica, como o coletivismo.

Tanto o presidencialismo como o parlamentarismo podem realizar a verdadeira democracia, ideal da nossa civilização, se respeitarem os direitos sagrados da pessoa humana, conforme os postulados do cristianismo, e ao mesmo tempo satisfazer os interêsses temporais do homem, que é, antes de tudo, um cidadão dêste mundo.